

CRNA GORA  
SKUPŠTINA  
**Odbor za ljudska prava i slobode**  
Broj: 00-72/20-6/  
EPA 945 XXVI  
Podgorica, 6. jul 2020. godine

## SKUPŠTINI CRNE GORE

PODGORICA

Na osnovu čl. 69 i 162 Poslovnika Skupštine Crne Gore Odbor za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore sa 58. sjednice, održane 10. juna 2020. godine podnosi Skupštini

### IZVJEŠTAJ O RAZMATRANJU IZVJEŠTAJA O STANJU ZAŠTITE LIČNIH PODATAKA I STANJU U OBLASTI PRISTUPA INFORMACIJAMA ZA 2019. GODINU

Odbor za ljudska prava i slobode na 58. sjednici, održanoj 10. juna 2020. godine, kao nadležni odbor, razmotrio je Izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2019. godinu, koji je Skupštini Crne Gore podnijela Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama.

U uvodnim napomenama predstavnici Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama informisali su:

- da Agenciji nedostaju kadrovski kapaciteti, što je i ocjena Evropske komisije u Izvještajima o Crnoj Gori za 2018. i 2019. godinu i isto se mora prioritetno rješavati s obzirom da je od 47 izvršilaca utvrđenih aktom o sistematizaciji, popunjeno 28;

- da je drugi prioritet Agencije učešće u radnim grupama zaduženim za izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama i donošenje novog zakona o zaštiti podataka o ličnosti, kako bi Crna Gora prihvatila i primijenila najviše standarde, prvenstveno one iz Opšte uredbe o zaštiti ličnih podataka (GDPR). Programom rada Vlade Crne Gore planirano je utvrđivanje Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama u I kvartalu, a Predloga zakona o zaštiti podataka o ličnosti u III kvartalu 2020. Agencija je uputila konkretne predloge za koje vjeruju da će biti uvaženi s obzirom da su prihvatljivi za rukovodioce radnih grupa zaduženih za pripremu ovih predloga zakona;

- da zloupotrebi prava na slobodan pristup informacijama treba posvetiti posebnu pažnju. Samo jedno fizičko lice i jedna nevladina organizacija podnijeli su čak 87% zahtjeva za slobodan pristup informacijama kojima se ne traži informacija, već se nastoji ostvariti finansijska dobit, jer organi, službe i institucije ne uspijevaju da odgovore na podnešene zahtjeve u zakonom utvrđenom roku od 15 dana. Logično bi bilo da se najveći broj zahtjeva podnosi državnim organima, službama Vlade, Skupštini i drugim institucijama, a prošle godine najveći broj zahtjeva podnešen je Osnovnoj školi iz Tivta i to od jednog fizičkog lica koje je osnovalo nevladinu organizaciju. Postoji problem jer određena vijeća Upravnog suda u istim situacijama to karakterišu kao zloupotrebu, a druga vijeća ih ne smatraju zloupotrebom prava;

- da bi bolje bilo da više zahtjeva podnose građani, privredni subjekti, političke partije, nego što je od 5.900 zahtjeva čak 5.400 od jedne nevladine organizacije i jednog fizičkog lica, što utiče i na stvaranje pogrešne slike kod Evropske komisije;

- da je pravo na slobodan pristup informacijama zagantovano Ustavom CG, a ograničenja pristupa informacijama isključivo su propisana članom 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Članom 15 Zakona o upravnom postupku prepoznata je zabrana zloupotrebe procesnih ovlašćenja;

- da se od početka primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama čiji smisao je transparentnost rada prvostepenih organa suočavaju sa određenim problemima, ali da žele da Zakon o slobodnom pristupu informacijama “vrate građanima i nevladinom sektoru” u skladu sa njegovom svrhom i smislom;

- da su svake kalendarske godine, od 2013. do 2019. godine, imali povećanje broja izjavljenih žalbi. Tokom 2019. Agencija je primila 3.518 predmeta, a jedna novoformirana nevladina organizacija je tokom 2019. izjavila 1.506 žalbi, što je za Agenciju bilo alarmantno, jer je osnivač, odnosno predsjednik te NVO fizičko lice koje je od 2013. koristilo mogućnost i građansko pravo obraćanja prvostepenim organima u cilju traženja informacija o svim pitanjima koja su u posjedu tog organa. Epilog takvog postupanja je evidentan, jer je putem ove Nevladine organizacije tokom 2019. izjavljeno 205 žalbi prema OŠ “Ivan Goran Kovačić”, 208 žalbi prema OŠ “Drago Milović”, 639 žalbi prema SŠ “Mladost”, a Ministarstvu prosvjete ukupno su izjavili 454 žalbe.

Smisao i suština tih zahtjeva nije potreba da se dođe do tražene informacije, nego da se kroz mehanizam korišćenja mogućnosti angažovanja punomoćnika u postupcima koji su inicirani nakon isteka rokova ostvare određeni sudski troškovi, za šta imaju dokaze. U prvom kvartalu 2019. godine ukupan iznos troškova utvrđenih presudama Upravnog suda iznosio je 56.143 eura, u drugom kvartalu 26.894 eura, a u četvrtom kvartalu prošle godine 18.901 euro. Kroz presude Upravnog suda koje su dostupne na sajtu Suda jasno se zaključuje da se koristi mehanizam angažovanja advokata, a u skladu sa advokatskim tarifnikom za postupke koji su inicirani zbog ćutanja administracije minimalni iznos koji se može ostvariti je 462 eura, a ukoliko je u pitanju poništaj rješenja iznos tih sredstava se kreće od 700 do 1000 eura u predmetu;

- da bi bilo važno da se izmjenama Zakona o slobodnom pristupu informacijama prepozna institut zloupotrebe prava. U Hrvatskoj i Sloveniji, gdje su se suočavali sa istim pravnim problemima, sada imaju prepoznate institute zloupotrebe prava što je pravni standard. U okviru Twinning light projekta, finansiranog od strane Evropske unije u cilju jačanja kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, koji su sproveli eksperti iz Ureda Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, predstavnici Agencije su informisani da u Hrvatskoj imaju jasne smjernice, kako u pogledu procjene objektivnih, tako i subjektivnih elemenata da li se u nekom predmetu radi o zloupotrebi prava;

- da su brojke sa kojima Agencija želi da upozna javnost alarmantne, jer je broj od 3.518 žalbi zabrinjavajući. U skladu sa postojećim administrativnim kapacitetima Agencije nemoguće je ispoštovati rok od 15 dana zbog čega su predložili da se izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama propiše produženje roka. Agencija se zalaže da postupak ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama bude u potpunosti “free”, odnosno oslobođen troškova, s obzirom da su Zakonom o administrativnim taksama sve NVO oslobođene plaćanja troškova, a jedino su fizička lica u obavezi da plate 4 eura po izjavljenoj žalbi. Kad je u pitanju upravni postupak koji se sprovodi u prvostepenom i drugostepenom dijelu, u skladu sa praksom Upravnog i Vrhovnog suda, stranke čak i ukoliko angažuju advokata neće moći ostvariti pravo na troškove postupka, jer je jedinstvena praksa ukazala da su u pitanju postupci gdje se po odluci Savjeta predmet vraća na ponovni postupak i zato što je u pitanju jednostranački, a ne višestramački postupak. Međutim, problem su troškovi koji nastaju kao rezultat iniciranja upravnih sporova pred Upravnim sudom;

- da je tokom 2018. protiv Agencije izjavljeno 2.915 tužbi što je zabrinjavajuće, tokom 2019. godine 1.555, a do sada u 2020. godini izjavljena je 321 tužba. Zaprimanje same tužbe kod Agencije je inicijacija pokretanja postupka i nastoje da u što kraćem roku donesu odluku i razduže spise predmeta. Stranke insistiraju na naknadi troškova postupka u upravnom sporu. Predlog Agencije je da se na svim nivoima, počev od prvostepenih i drugostepenog organa, do Upravnog i Vrhovnog suda zauzme jedinstven stav da nema troškova postupka i da se naplaćuju samo troškovi koji se odnose na kopiranje i dostavljanje informacije u iznosu od 0,05 eura po stranici;

- da su u 2019. godini izvršili redovne nadzore, kontrole Vlade i ministarstava u odnosu na obavezu objavljivanja informacija iz njihove nadležnosti i utvrdili da su u veoma visokom procentu, sa čak 94,4% ispunili obaveze objavljivanja informacija, kao malo koja država u svijetu;

- da Agencija pokušava da unaprijedi svoj rad i preuzima brojne aktivnosti na promociji i afirmaciji prava na zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. Učestvuju i organizatori su brojnih okruglih stolova, radionica i seminara za različite ciljne grupe širom Crne Gore. Unaprijedili su web sajt i informacioni sistem, posebno s aspekta bezbjednosti. Za pohvalu je saradnja koju ostvaruju sa državnim institucijama, nevladinim organizacijama i Tužilaštvom sa kojim imaju potpisan Memorandum o saradnji. Takođe, imaju dobru saradnju sa Evropskim odborom za zaštitu podataka u kojem imaju status posmatrača, kao i sa Savjetodavnim komitetom Konvencije za zaštitu pojedinaca u vezi sa automatskom obradom podataka i Inicijativom 2017. Aktivno učestvuju u radu pregovaračkih grupa za poglavlja 10 i 23;

- da je primijetan porast obraćanja građana koji Agenciju prepoznaju kao instituciju u kojoj na adekvatan i brz način mogu zaštititi svoja prava, kao i da se svijest građana u ovoj oblasti poboljšava i dostiže više nivoe od onih koji su postojali prethodnih godina;

- da su u 2019. godini u oblasti zaštite ličnih podataka realizovali 118 nadzora (osam redovnih, 80 vanrednih i 30 provjera postupanja);

- da je 31. decembra 2019. u registru evidencija o zbirka ličnih podataka koji vodi Agencija bilo 1.985 evidencija zbirki ličnih podataka i 665 rukovalaca;

- da je u Izvještaju po prvi put dat predlog mjera čijom realizacijom bi se doprinijelo rješavanju uočenih problema i stvaranju mogućnosti da građani na bolji i transparentniji način ostvaruju svoja prava na slobodan pristup informacijama i zaštitu ličnih podataka.

Nakon uvodnih napomena predstavnika predlagača i rasprave, Odbor je većinom glasova (sa šest glasova “za” i jednim glasom “protiv”) podržao Izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2019. godinu i odlučio da predloži Skupštini da, saglasno članu 162 stav 2 Poslovnika Skupštine, donese sledeći

## ZAKLJUČAK

1. Prihvata se Izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2019. godinu.
2. Skupština Crne Gore konstatuje da je Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama nastavila da realizuje brojne aktivnosti na promociji i afirmaciji prava na zaštitu podataka o ličnosti i prava na slobodan pristup informacijama, što je realizovala organizacijom edukativnih seminara i obuka, učešćem na okruglim stolovima, konferencijama, ali i oglašavanjem putem medija i drugim načinima komuniciranja kojima je na formalan, a nerijetko i neformalan način, pružala pomoć u davanju savjeta građanima za djelotvornu primjenu Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Takođe, primijetan je porast broja obraćanja građana koji Agenciju prepoznaju kao instituciju u kojoj na adekvatan i brz način mogu zaštititi svoja prava, kao i unapređenje svijesti građana o njihovim pravima.
3. Imajući u vidu da je od 47 izvršilaca utvrđenih aktom o sistematizaciji u Agenciji popunjeno 28, kao i da se nakon donošenja novog zakona o zaštiti podataka o ličnosti očekuje znatno povećanje nadležnosti Agencije, Skupština Crne Gore ocjenjuje da administrativni kapaciteti Agencije ostaju ograničeni i da ih je neophodno ojačati kroz zapošljavanje određenog broja izvršilaca i edukaciju postojećeg kadra.

4. Skupština očekuje da će se usvajanjem novog Zakona o zaštiti podataka o личности, usaglašenog sa pravnom tekovinom Evropske unije, a posebno sa Opštom uredbom o zaštiti ličnih podataka 2016/679, a nakon toga adekvatnom primjenom zakonskih rješenja učiniti novi iskoraci ka ostvarivanju prava građana na privatnost i u praksi pokazati koliko smo spremni da uvažimo međunarodne standarde u ovoj oblasti i na taj način poštujemo sebe, svoje lične podatke i privatnost.
5. Skupština pozdravlja realizaciju 76 inspeksijskih nadzora koje je Agencija sprovela u 2019. u dijelu koji se tiče primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama u odnosu na sačinjavanje i ažuriranje vodiča za pristup informacijama, proaktivno objavljivanje informacija i dostavljanje akata i podataka za potrebe vođenja informacionog sistema pristupa informacijama, kojima je obuhvaćeno 17 ministarstava, Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore, pojedine opštine, sudovi i drugi organi vlasti.  
Za pohvalu je podatak da su navedeni organi sa čak 94,4 % ispunili obaveze objavljivanja informacija, kao malo koja država u svijetu.
6. Skupština smatra zabrinjavajućim podatak da su u 2019. godini jedno fizičko lice i jedna nevladina organizacija podnijeli čak 87% zahtjeva za slobodan pristup informacijama kojima nije cilj traženje informacije, već se nastoji ostvariti finansijska dobit zato što organi, službe i institucije ne uspijevaju da odgovore na podnešene zahtjeve u zakonom utvrđenom roku od 15 dana, a što doprinosi stvaranju pogrešne slike kod Evropske komisije o stanju u ovoj oblasti.
7. Skupština konstatuje da 3.518 izjavljenih žalbi u 2019. godini ukazuje na povećanje broja predmeta gdje su, po ocjeni drugostepenog organa, evidentirani slučajevi zloupotrebe prava na slobodan pristup informacijama kroz podnošenje velikog broja zahtjeva istovjetnim obveznicima primjene Zakona, a sve sa ciljem ostvarivanja prava na troškove postupka do kojih se dolazi angažovanjem advokata kao zastupnika u daljem postupku kod Upravnog suda.  
Imajući u vidu da je još uvijek aktuelna i veoma zabrinjavajuća zloupotreba prava na slobodan pristup informacijama koja datira od sredine 2016. godine, Skupština još jednom ocjenjuje neophodnim da se u što kraćem roku izmijeni Zakon o slobodnom pristupu informacijama kojim bi se, kao što je predloženo od strane Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, propisale odredbe o uvođenju instituta zloupotrebe prava po modelu koji razvijene evropske zemlje imaju u svojim zakonima, da se produže rokovi odlučivanja i utvrdi oslobađanje od troškova postupka na svim nivoima, kako bi se advokatima i svima koji vrše zloupotrebu ovog prava onemogućilo pribavljanje materijalnih koristi na štetu budžeta Crne Gore.
8. Skupština Crne Gore smatra da je u narednom periodu neophodno nastaviti i pojačati aktivnosti na promociji i afirmaciji prava na zaštitu podataka o личности i prava na slobodan pristup informacijama i da proaktivno djelovanje u oblastima zaštite ličnih podataka i slobodnog pristupa informacijama treba da bude prioritet u radu Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. Takođe, Skupština predlaže da se nadzorna uloga Agencije u smislu kontrole obaveznika zakona u poštovanju zakonom definisanih obaveza pojača i da se na osnovu utvrđenog činjeničnog stanja prilikom izvršenih nadzora dosledno primjenjuje kaznena politika.
9. Skupština Crne Gore će preko nadležnog Odbora za ljudska prava i slobode, u okviru kontrolne i nadzorne uloge, pratiti realizaciju ovog Zaključka.

10. Skupština će Zaključak dostaviti Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, Ministarstvu unutrašnjih poslova, Ministarstvu javne uprave, Kancelariji za evropske integracije i Delegaciji Evropske unije u Crnoj Gori.

Za izvjestioca Odbora na sjednici Skupštine određena je poslanica mr Branka Tanasijević, članica Odbora.

**PREDSJEDNIK ODBORA**

dr Halil Duković